

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 หลักการและเหตุผล

การค้าชายแดน ตามคำจำกัดความของกรมการค้าต่างประเทศกระทรวงพาณิชย์ (2529) หมายถึง การค้าที่เกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ ของประชาชนหรือผู้ประกอบการค้าที่มีภูมิลำเนาอยู่ในจังหวัด อำเภอ หมู่บ้าน ที่มีพรมแดนติดกับประเทศเพื่อนบ้าน ได้ทำการซื้อ ขาย แลกเปลี่ยนสินค้าระหว่างประชาชนที่อยู่อาศัยตามบริเวณชายแดนของทั้งสองฝ่าย โดยมีมูลค่าทางการค้าครั้งละไม่มากนัก ส่วนใหญ่เป็นสินค้าที่มีความจำเป็นต่อชีวิตประจำวัน เช่น สินค้าอุปโภคและบริโภค สินค้าเกษตรบางชนิดและสินค้าที่หาได้จากธรรมชาติ เช่น ของป่า ซากสัตว์ เป็นต้น เป็นการค้าที่มีกรรมวิธีไม่ยุ่งยากและมีความสะดวกรวดเร็ว ซึ่งลักษณะของการค้าชายแดนของประเทศไทยในปัจจุบันจะแบ่งได้เป็น 3 ลักษณะใหญ่ คือ การค้าชายแดนที่แท้จริงของประชาชนที่อยู่อาศัยบริเวณชายแดนของทั้งสองฝ่าย ซึ่งมักเป็นการค้าขายแลกเปลี่ยนของกินของใช้ที่จำเป็นและมีมูลค่าไม่มากนัก การค้าแบบแลกเปลี่ยนที่มีลักษณะกระทำกันเองไม่ผ่านระบบราชการ หรือ การค้าที่ไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร ซึ่งถือว่าเป็นการลักลอบค้าหรือการค้าที่ผิดกฎหมาย ที่อาจมีกลุ่มทุนการเมืองและอิทธิพลหนุนหลัง และเป็นการค้าที่แอบแฝง ปิดบัง ไม่ยอมรับให้เป็นกิจกรรมของเศรษฐกิจในระบบ ทั้งๆ ที่กิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่ก่อให้เกิดการผลิต รายได้ การจ้างงาน และใช้ทรัพยากร เช่นเดียวกับกิจกรรมเศรษฐกิจในระบบทั่วไป และการค้าผ่านชายแดน (Cross-border Trade) ที่มีลักษณะคล้ายกับการค้าระหว่างประเทศทั่วไป ซึ่งการค้าลักษณะนี้ได้กลายเป็นด้านหลักของการค้าชายแดนในปัจจุบัน ที่มีมูลค่านำเข้า-ส่งออกสูง และทำในรูปแบบของบริษัทหรือนิติบุคคล

สำหรับการค้าชายแดนบริเวณภาคเหนือตอนบนในพื้นที่ของจังหวัดเชียงราย ที่มีการค้ากับประเทศพม่า ลาว และจีน (ตอนใต้) พบว่าปริมาณการค้าที่ผ่านพิธีการศุลกากรในปี 2536 มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 1,703.45 ล้านบาท จำแนกเป็นการนำเข้า 121.45 ล้านบาท และการส่งออก 1,582.40 ล้านบาท ซึ่งประเทศไทยได้เปรียบดุลการค้า 1,460.95 ล้านบาท เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการค้าในปี 2545 ที่มีมูลค่าการค้ารวม 3,825.75 ล้านบาท จำแนกเป็นการนำเข้า 886.48 ล้านบาท และการส่งออก 2,959.27 ล้านบาท ทำให้ประเทศไทยได้เปรียบดุลการค้าในปี 2545 จำนวน 2,092.79 ล้านบาท ดังแสดงในตารางที่ 1.1 โดยมีสินค้านำเข้าที่สำคัญคือ โคนและกระป๋องมีชีวิด ไม้แปรรูป ถ่านหินลิกไนท์ แอปเปิ้ลสด สาลี่สด ฯลฯ ส่วนสินค้าส่งออกที่สำคัญคือ น้ำมันเชื้อเพลิง ลำไยอบแห้ง สินค้าอุปโภคบริโภค ยางรถยนต์ วัสดุก่อสร้าง ฯลฯ

ตารางที่ 1.1 สถิติมูลค่าการค้าชายแดนด้านจังหวัดเชียงราย

ปี	มูลค่าการค้า (ล้านบาท)			
	นำเข้า	ส่งออก	รวม	ดุลการค้า
2536	121.45	1,582.40	1,703.45	1,460.95
2537	227.03	1,883.02	2,110.05	1,655.99
2538	135.97	1,969.98	2,105.95	1,834.01
2539	266.39	2,338.99	2,605.38	2,072.60
2540	353.80	2,952.41	3,306.21	2,598.57
2541	625.61	2,601.13	3,226.74	1,975.52
2542	965.90	2,818.60	3,784.50	1,852.70
2543	841.49	3,780.29	4,621.78	2,938.80
2544	1,107.18	3,612.43	4,719.61	2,505.25
2545	866.48	2,959.27	3,825.75	2,092.79
2546*	729.98	1,966.24	2,696.22	1,236.26

ที่มา : สำนักงานพาณิชย์จังหวัดเชียงราย (2546)

\*ข้อมูลตั้งแต่เดือนมกราคม-กันยายน 2546

จากสถิติของมูลค่าการค้าดังกล่าว แสดงให้เห็นถึงการเพิ่มขึ้นของมูลค่าการค้าชายแดนบริเวณพื้นที่จังหวัดเชียงรายในช่วงสิบปีที่ผ่านมาที่มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างมาก ประกอบกับแนวโน้มการค้าชายแดนของจังหวัดเชียงรายที่จะเปลี่ยนแปลงไปอันเนื่องมาจากนโยบายทางภาครัฐ เช่น การค้าระหว่างประเทศไทยกับประเทศจีนที่จะมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นในอนาคตจากการตกลงเปิดเสรีการค้าร่วมกัน (Free Trade Area : FTA) โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2546 ตามประกาศกระทรวงการคลังที่ กค 0518/ว.1310 ลงวันที่ 1 ต.ค. 2546 การเข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก (WTO) ของประเทศจีน ตลอดจนการขจัดอุปสรรคทางการค้าชายแดนที่เป็นรูปธรรม เช่น การปฏิสังขรณ์ปรับปรุงร่องน้ำของแม่น้ำโขงตอนบนที่มีระยะทางรวมทั้งสิ้น 331 กิโลเมตร ซึ่งเสร็จสิ้นเมื่อวันที่ 15 เม.ย. 2546 (การปฏิสังขรณ์ปรับปรุงร่องแม่น้ำโขงตอนบน, 2546: 29) ส่งผลให้การขนส่งสินค้าทางเรือจะทำได้สะดวกยิ่งขึ้น และจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 ที่ได้กำหนดยุทธศาสตร์ของการพัฒนาพื้นที่ชายแดน เพื่อเพิ่มความเข้มแข็งและโอกาสทางเศรษฐกิจของพื้นที่เมือง ชุมชนและคนในพื้นที่ จึงได้มีการกำหนดให้จังหวัดเชียงรายเป็นสถานที่เหมาะสมที่จะเป็นที่ตั้งของเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน โดยให้อำเภอแม่สาย และอำเภอเชียงแสน

จังหวัดเชียงราย เป็นสองในสามเมืองสำหรับโครงการนำร่องตามมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 19 มี.ค. 2545 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2546: ออนไลน์)

สำหรับสถิติมูลค่าการค้าชายแดนด้านจังหวัดเชียงรียงดังกล่าว เป็นมูลค่าทางการค้าที่ผ่านพิธีการทางศุลกากรซึ่งมีการบันทึกเป็นสถิติและถือว่าการค้าในระบบ แต่จากการประมาณการตัวเลขทางการค้าของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ได้เคยทำการสำรวจไว้เมื่อปี 2537 การค้าชายแดนในพื้นที่จังหวัดเชียงรียงจะมีมูลค่าสูงกว่านี้มากเพราะยังมีการค้าที่ไม่ผ่านพิธีการศุลกากรหรือการค้านอกระบบที่มีมูลค่ามากกว่าคือประมาณร้อยละ 70 ของมูลค่าการค้ารวม และจากงานวิจัยของนิสิต พันธมิตร (2542) คาดว่ามูลค่าของการค้านอกระบบระหว่างไทยกับพม่าจะมีมูลค่าสูงถึง 3-4 เท่าของการค้าในระบบ โดยมีข้อจำกัดในการศึกษาตัวเลขของมูลค่าการค้านอกระบบที่แท้จริงอันเนื่องมาจาก ผู้ประกอบการเกรงว่าการให้ข้อมูลจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพได้ ลักษณะของการค้าชายแดนเป็นการค้าที่มีลักษณะปิดตัวไม่ต้องการเปิดเผยข้อมูลอย่างเป็นทางการ และสถิติตัวเลขที่ได้จากการสัมภาษณ์เป็นเพียงการประมาณการเท่านั้น เนื่องจากยังมีตัวเลขและแหล่งข้อมูลที่ไม่สามารถเข้าถึงได้อีกมาก และเมื่อเปรียบเทียบกับสถิติการจับกุมสินค้าลักลอบนำเข้าของกรมศุลกากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งแสดงในตารางที่ 1.2 พบว่ามูลค่าของสินค้าที่จับกุมซึ่งถือว่าการค้านอกระบบจะต่ำกว่าการประมาณการของเอกสารหรืองานวิจัยดังกล่าวข้างต้น

ตารางที่ 1.2 สถิติผลการจับกุมสินค้าลักลอบนำเข้าของด่านศุลกากรในพื้นที่จังหวัดเชียงรียง

ปีงบประมาณ	ด่านศุลกากรแม่สาย		ด่านศุลกากรเชียงแสน		ด่านศุลกากรเชียงของ	
	จำนวนคดี	มูลค่า (ล้านบาท)	จำนวนคดี	มูลค่า (ล้านบาท)	จำนวนคดี	มูลค่า (ล้านบาท)
2542	264	26.88	17	1.96	20	0.28
2543	130	16.07	20	1.01	16	2.16
2544	135	18.37	39	3.25	23	0.10
2545	131	10.16	19	3.15	33	1.14
2546	113	6.31	23	0.87	20	1.03

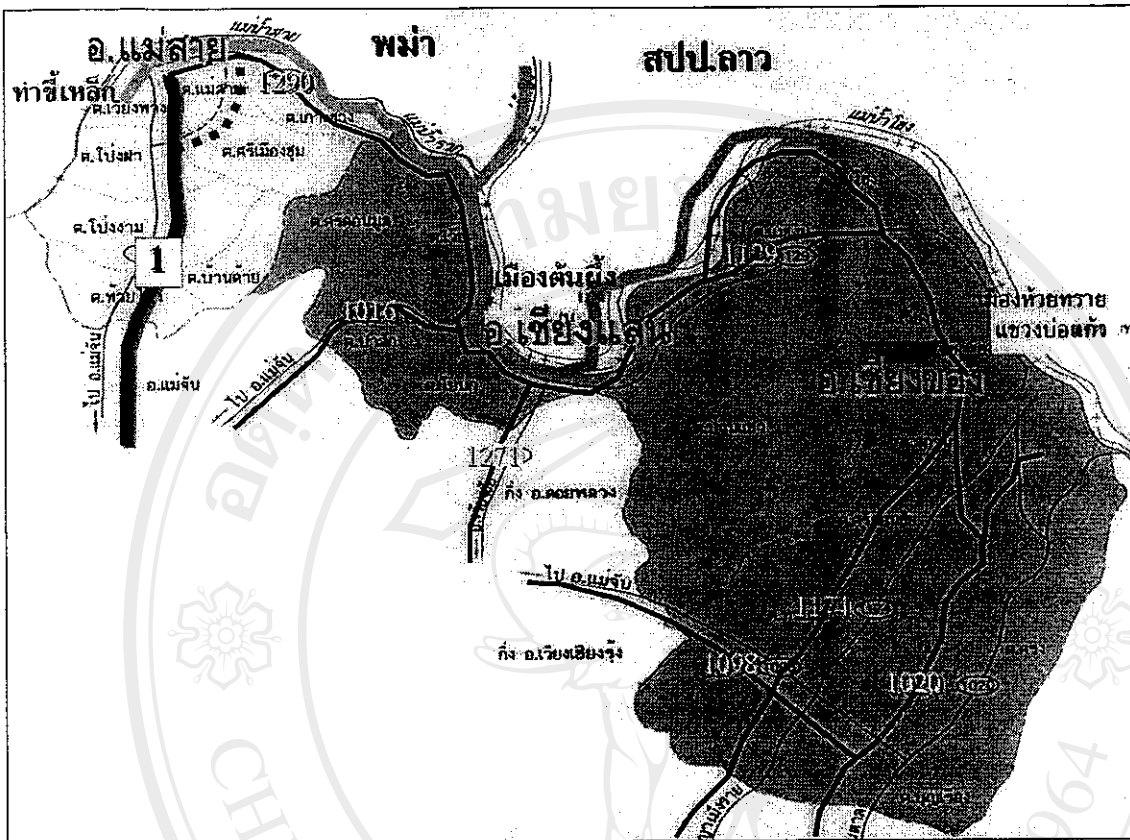
ที่มา: ด่านศุลกากรแม่สาย (2546)

ด่านศุลกากรเชียงแสน (2546)

ด่านศุลกากรเชียงของ (2546)

สาเหตุที่ทำให้เกิดการลักลอบนำเข้าและส่งออกสินค้า ที่ไม่ผ่านพิธีการทางศุลกากร โดยถูกต้องหรือการค้านอกกระบวนมาจากหลายปัจจัย เช่น การลักลอบกระทำได้ง่ายโดยเฉพาะทางชายแดนพม่าทางด้านอำเภอแม่สาย เนื่องจากมีชายแดนที่ยาวมากและด้วยสภาพของภูมิประเทศที่เป็นภูเขาและป่า ประกอบกับมีแม่น้ำสายและรวกที่แคบและยาว ขนานเป็นตัวแบ่งเขตแดนประเทศระหว่างประเทศไทยและพม่า ดังแสดงในรูปที่ 1.1 เงื่อนไขในการทำพิธีการนำเข้าและส่งออกมีขั้นตอนมากและยุ่งยากซับซ้อน (นิสิต พันธมิตร, 2542) หน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องของชายแดนมีมากเกินไปทำให้เกิดปัญหาแนวทางในการปฏิบัติที่ไม่สอดคล้องกัน ความไม่สงบบริเวณชายแดนทำให้ต้องมีการปิดพรมแดนทำให้ไม่สามารถผ่านพิธีการศุลกากรได้ (รายงานภารกิจและผลการดำเนินงานของด่านศุลกากรแม่สาย, 2545) ทศนคติของผู้ประกอบการค้าชายแดนที่คิดว่าการค้าในระบบที่ผ่านพิธีการจะยุ่งยากซับซ้อนและส่งผลกระทบต่อธุรกิจของตนเอง ฯลฯ ซึ่งการค้านอกกระบวนดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีอากรขาเข้า ภาษีสรรพากร ภาษีสรรพสามิต (ถ้ำมี) ภาษีบำรุงท้องถิ่น (ถ้ำมี) และรายได้ของรัฐอื่นๆ ซึ่งจะทำให้รัฐขาดรายได้และก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศโดยรวมแล้วนั้น ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นทางอ้อมคือมูลค่าทางการค้าชายแดนบริเวณพื้นที่จังหวัดเชียงรายจะมีความคลาดเคลื่อนจากข้อเท็จจริง อันทำให้นโยบายหรือโครงการทางภาครัฐ เช่น การตั้งเขตเศรษฐกิจพิเศษขึ้นเพื่อกระตุ้นการพัฒนาเศรษฐกิจชายแดน โดยเฉพาะการจัดตั้งเขตพื้นที่เศรษฐกิจพิเศษชายแดนจังหวัดเชียงราย นโยบายพื้นที่สีเหลี่ยมหรือหกเหลี่ยมเศรษฐกิจ ฯลฯ ซึ่งจะต้องมีการวางแผนโดยใช้ตัวเลขสถิติทางการค้าเป็นส่วนหนึ่งของรายละเอียดในการจัดทำ อาจเกิดการผิดพลาดและไม่สามารถที่จะตอบสนองต่อผลสำเร็จที่แท้จริงได้ ดังนั้นภาครัฐ โดยเฉพาะกรมศุลกากร ที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบนำเข้าสินค้าที่ไม่ผ่านพิธีการศุลกากร โดยถูกต้อง จะต้องเป็นผู้ดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าวร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 ที่กำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ให้ป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประพฤติมิชอบ ทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน

รูปที่ 1.1 แผนที่แสดงลักษณะภูมิประเทศของการค้าชายแดนจังหวัดเชียงราย



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544)

การศึกษาวิจัยนี้ จึงให้ความสนใจต่อโครงสร้างและรูปแบบของการค้าชายแดนในจังหวัดเชียงรายที่มีการค้าผ่านพิธีการศุลกากร (การค้าในระบบ) และการค้าที่ไม่ผ่านพิธีการศุลกากร (การค้านอกระบบ) ที่ส่งผลกระทบต่อตรงต่อการจัดเก็บภาษีอากรของภาครัฐ และส่งผลทางอ้อมถึงการใช้สถิติทางการค้าเพื่อวางแผนนโยบายทางเศรษฐกิจหรือโครงการต่างๆ ของภาครัฐ ปัญหาและอุปสรรคทางการค้า ปัจจัยที่ทำให้เกิดการลักลอบนำเข้าสินค้าที่ไม่ผ่านพิธีการศุลกากรและปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามของกรมศุลกากร ความพร้อมของผู้ประกอบการค้าชายแดนและเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการค้าชายแดน ที่จะต้องปรับตัวตามรูปแบบของการค้า ซึ่งมีแนวโน้มการขยายตัว และปรับเปลี่ยนรูปแบบเป็นมาตรฐานของการค้าระหว่างประเทศมากขึ้น จากผลของการเข้มงวดปราบปรามสินค้าลักลอบนำเข้าของกรมศุลกากร และนโยบายหรือโครงการของภาครัฐอื่นๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) เพื่อศึกษาลักษณะ โครงสร้างและรูปแบบการค้าชายแดนของจังหวัดเชียงราย ทั้งที่ผ่านและไม่ผ่านพิธีการศุลกากร
- 2) เพื่อศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการค้าชายแดนจังหวัดเชียงราย และปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าโดยไม่ผ่านพิธีการศุลกากรหรือชำระอากร โดยถูกต้อง
- 3) เพื่อศึกษาถึงผลกระทบของมาตรการทางภาครัฐ ในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบนำเข้าสินค้า
- 4) เพื่อศึกษาความคิดเห็นและการปรับตัวของผู้ประกอบการและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ อันเนื่องมาจากโครงการหรือนโยบายทางภาครัฐ

## 1.3 ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษา

เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการวางแผนนโยบายและกำหนดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐ รวมทั้งการปรับตัวของภาคเอกชน สำหรับการยกระดับการค้าชายแดนในพื้นที่จังหวัดเชียงรายให้เป็นมาตรฐานสากลของการค้าระหว่างประเทศ

## 1.4 ขอบเขตการศึกษา

การประมาณค่าสภาพการค้าชายแดน และปัญหาการลักลอบนำเข้าสินค้าและการป้องกันและปราบปรามของกรมศุลกากรเฉพาะในจังหวัดเชียงราย โดยใช้การเก็บรวบรวมข้อมูลและสถิติทางด้านการค้าและการจับกุมสินค้าลักลอบนำเข้าของด่านศุลกากรในพื้นที่จังหวัดเชียงราย

## 1.5 คำนิยามศัพท์

ของต้องห้าม หมายถึงของซึ่งมีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้นำเข้ามาในราชอาณาจักร เป็นบัญญัติห้ามโดยเด็ดขาด ไม่มีข้อยกเว้น

ของต้องกักตัก หมายถึงของซึ่งมีกฎหมายบัญญัติห้ามมิให้นำเข้ามาในราชอาณาจักรเว้นแต่ได้รับอนุญาตหรือรับใบอนุญาตก่อน

ลักลอบหนีศุลกากร หมายถึงการนำของเข้ามาในราชอาณาจักร โดยมีได้ผ่านศุลกากรหรือผ่านพิธีการศุลกากรแต่ไม่ถูกต้อง

ด่านศุลกากร หมายถึงท่าหรือที่สำหรับการนำเข้าหรือส่งออก หรือนำเข้าและส่งออกซึ่งของประเภทใดๆ หรือทุกประเภททางทะเล ทางบก หรือทางอากาศ และเป็นที่ปฏิบัติพิธีการศุลกากร ทั้งปวง ซึ่งด่านศุลกากรตั้งขึ้นโดยกฎกระทรวง โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. ศุลกากร พ.ศ.2469

ตัวแทนทางการค้า หมายถึงบุคคลใดที่ได้รับมอบอำนาจจากเจ้าของสินค้าโดยแสดงออกชัดหรือโดยปริยาย ให้เป็นตัวแทนในเรื่องสินค้านั้นๆ หรือเพื่อกิจการใดๆ โดยได้รับอนุมัติจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ให้ถือว่าบุคคลนั้น เป็นเจ้าของสินค้าในกิจการนั้นๆ

จุดผ่านแดนถาวร หมายถึงจุดผ่านแดนที่เปิดให้ประชาชนจากทั้งสองประเทศสามารถที่จะติดต่อค้าขายและส่งผ่านสินค้าไปอย่างเป็นการถาวรทั้งนี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลทั้งสองฝ่าย

จุดผ่านแดนชั่วคราว หมายถึงบริเวณที่กระทรวงมหาดไทยโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เปิดจุดผ่านแดนเป็นการชั่วคราว เพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางติดต่อหรือขนส่งสินค้า

จุดผ่อนปรน หมายถึงบริเวณที่ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีชายแดนสามารถพิจารณาเปิดจุดผ่อนปรนเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนของทั้งสองประเทศ ที่อาศัยอยู่บริเวณชายแดนให้สามารถทำการแลกเปลี่ยนซื้อขายสินค้าเล็กๆน้อยๆ ที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตประจำวันระหว่างกัน ทั้งนี้จะกำหนดพื้นที่ ระยะเวลาในการซื้อขายแลกเปลี่ยนสินค้าที่แน่นอน

สี่เหลี่ยมเศรษฐกิจ หมายถึงประเทศไทย สหภาพพม่า สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และสาธารณรัฐประชาชนจีน (มณฑลยูนนาน - จีนตอนใต้)

เขตเศรษฐกิจพิเศษ หมายถึงการได้รับสิทธิพิเศษด้านต่างๆ ที่เอื้อต่อการลงทุน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิพิเศษทางภาษีอากร การส่งเสริมการลงทุน ความพร้อมของปัจจัยการผลิต การอำนวยความสะดวกในการดำเนินธุรกรรมและบริการพื้นฐานต่างๆ